



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de
Política Públicas
Departamento de Administração
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

JULIANA DE SOUSA ALVES

**Comparação das Práticas de Integridade na Administração Pública:
Estudo de Caso dos Municípios de Goiânia e Aparecida de Goiânia no
Programa TIME Brasil**

Brasília – DF
2024

JULIANA DE SOUSA ALVES

**Comparação das Práticas de Integridade na Administração Pública:
Estudo de Caso dos Municípios de Goiânia e Aparecida de Goiânia no
Programa TIME Brasil**

Monografia apresentado ao Departamento
de Administração como requisito parcial
À obtenção do certificado de especialista
em Gestão Pública Municipal

Professora Orientadora: MsC: Olinda
Maria Gomes Lesses

Brasília – DF
2024

RESUMO

A integridade na administração pública é um tema crucial no Brasil, especialmente diante dos desafios de transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos. O Programa TIME Brasil, desenvolvido pela Controladoria Geral da União (CGU), tem um papel fundamental na promoção de práticas de integridade em municípios brasileiros. Este trabalho busca comparar o desempenho em integridade entre Goiânia e Aparecida de Goiânia, cidades do estado de Goiás, a partir das diretrizes do Programa TIME Brasil.

Goiânia, como capital, é reconhecida por suas boas práticas de transparência, enquanto Aparecida de Goiânia enfrenta desafios significativos. A pesquisa se propõe a entender como fatores como a estrutura administrativa e os recursos disponíveis influenciam a aplicação das políticas de integridade e, consequentemente, a confiança da população na gestão pública. Como afirmam Contandriopoulos et al. (1999), a identificação de discrepâncias entre teoria e prática é essencial para aprimorar as políticas públicas.

Os objetivos do estudo incluem descrever as práticas de transparência ativa em ambos os municípios, analisar os mecanismos de denúncia disponíveis e identificar os desafios enfrentados por Aparecida de Goiânia, propondo melhorias. A relevância deste estudo reside em oferecer uma visão prática sobre como as práticas de integridade variam, contribuindo para um diálogo mais amplo sobre governança e controle social no Brasil.

A análise foi realizada por meio de uma abordagem qualitativa, com coleta de dados secundários, incluindo relatórios da CGU e legislações locais. A comparação revelou que Goiânia possui uma infraestrutura robusta de transparência e mecanismos de controle social, enquanto Aparecida de Goiânia carece de recursos e capacitação, limitando a eficácia de suas práticas de integridade.

Conclui-se que, para aprimorar a integridade na administração pública, é essencial investir em capacitação e em tecnologia para Aparecida de Goiânia, além de promover um engajamento mais efetivo da sociedade civil. O estudo sugere ainda a

necessidade de pesquisas futuras que analisem a evolução das políticas de integridade ao longo do tempo, proporcionando insights valiosos para a formulação de estratégias de governança em todo o país.

1- INTRODUÇÃO

A integridade na administração pública é um tema de crescente relevância no contexto brasileiro. A administração pública, responsável pela gestão dos recursos e políticas que afetam diretamente a vida dos cidadãos, enfrenta desafios contínuos relacionados à transparência, eficiência e responsabilidade. O Programa TIME Brasil, desenvolvido pela Controladoria Geral da União (CGU), é uma ferramenta essencial para avaliar e promover práticas de integridade entre os municípios brasileiros. Este programa visa identificar e fomentar melhorias nas práticas de gestão pública, com ênfase na transparência e no controle social.

A pesquisa proposta tem como objetivo comparar os municípios de Goiânia e Aparecida de Goiânia em relação ao desempenho no quesito integridade conforme avaliado pelo Programa TIME Brasil. Goiânia, a capital do estado de Goiás, é frequentemente destacada como um exemplo de boas práticas, enquanto Aparecida de Goiânia, uma cidade vizinha, apresenta desafios distintos. O estudo busca entender as diferenças nas práticas de integridade entre esses municípios, analisando como fatores como estrutura administrativa, recursos disponíveis e políticas implementadas influenciam o desempenho em termos de transparência e controle.

A relevância desta pesquisa está em fornecer insights sobre as melhores práticas e áreas que necessitam de melhorias. Ao identificar os fatores que contribuem para o sucesso ou falha na implementação de políticas de integridade, o estudo pode servir como base para recomendações direcionadas a gestores públicos e órgãos de controle. O foco na comparação entre Goiânia e Aparecida de Goiânia oferece uma perspectiva prática e local sobre como os conceitos de integridade e transparência são aplicados e como podem ser aprimorados.

Este trabalho é estruturado para proporcionar uma compreensão abrangente das práticas de integridade na administração pública, utilizando dados reais e atuais fornecidos pelo Programa TIME Brasil. A análise pretende destacar as melhores práticas e identificar áreas críticas que necessitam de intervenção, contribuindo para o avanço das políticas de governança e controle social no Brasil.

1.1 Formulação do problema

A administração pública enfrenta desafios contínuos relacionados à integridade, transparência e eficiência. A integridade é um aspecto fundamental para assegurar a confiança pública e a eficácia das políticas governamentais. No entanto, frequentemente há uma falta de integridade e a eficácia das políticas governamentais. No entanto, frequentemente há defasagens entre as práticas e os padrões ideais propostos por modelos teóricos com as práticas efetivamente realizadas. Contandriopoulos et al. (1999) destacam que toda pesquisa se baseia na identificação de uma situação problemática, ou seja, uma discrepância entre a teoria e a prática que precisa ser investigada para obter novas informações.

No contexto da administração pública, essa discrepância se manifesta quando as práticas reais de integridade em municípios não correspondem às expectativas e normas estabelecidas pelos modelos teóricos e programas de avaliação, como o Programa TIME Brasil (Contandriopoulos et al., 1999).

O Programa TIME Brasil, desenvolvido pela Controladoria Geral da União (CGU), fornece um modelo para avaliar e promover a integridade e a transparência na administração pública municipal. Este programa estabelece um conjunto de práticas e padrões ideais que devem ser seguidos pelos municípios para garantir uma administração pública íntegra e eficiente (Souza, 2017). No entanto, a análise de municípios específicos, como Goiânia e Aparecida de Goiânia, revela uma variação significativa entre o desempenho esperado e a prática real observada (Silva, 2021). A literatura revela que a implementação de práticas de integridade na administração pública enfrenta vários desafios. Carvalho (2022) discute como as dificuldades na literatura revela que a implementação de práticas de integridade na administração pública enfrenta vários desafios. Carvalho (2022) discute como as dificuldades na implementação dessas práticas podem levar a uma defasagem entre as expectativas e a realidade. Além disso, Melo (2019) argumenta que a efetividade das políticas públicas e a integridade administrativa muitas vezes ficam aquém das metas estabelecidas devido a problemas estruturais e operacionais.

Portanto, a pesquisa visou explorar a lacuna existente entre o modelo teórico de integridade proposto pelo Programa TIME Brasil e a realidade prática observada em Goiânia e Aparecida de Goiânia.

1.2	objetivo	Geral
------------	-----------------	--------------

O objetivo principal deste estudo foi identificar as diferenças nas práticas de integridade na administração pública entre Goiânia e Aparecida de Goiânia, com base no Programa TIME Brasil.

1.3	Objetivos	Específicos
------------	------------------	--------------------

1- Descrever as práticas de transparência ativa em Goiânia e Aparecida de Goiânia, observando como essas práticas afetam a gestão pública e a percepção dos cidadãos. 2-Descrever os mecanismos de denúncia disponíveis em Goiânia e Aparecida de Goiânia e como esses mecanismos são utilizados pelos cidadãos. 3 -Identificar os desafios enfrentados por Aparecida de Goiânia em relação à integridade e sugerir estratégias para melhorar suas práticas de integridade.

1.4	Justificativa	e	contribuição	do	estudo
------------	----------------------	----------	---------------------	-----------	---------------

Este estudo é relevante por várias razões, principalmente pela oportunidade de compreender como práticas de integridade variam entre diferentes municípios e quais são os impactos dessas práticas. A comparação entre Goiânia, que apresenta um bom desempenho, e Aparecida de Goiânia, que enfrenta dificuldades, oferece insights importantes para melhorar a administração pública em municípios com baixo desempenho.

Justificativas principais para o estudo:

1. Promoção de Boas Práticas: Compreender o que faz de Goiânia um exemplo positivo pode ajudar outros municípios a adotar práticas semelhantes, promovendo uma gestão pública mais eficaz e responsável.
2. Melhoria da Administração Pública: Identificar e compreender as deficiências em Aparecida de Goiânia pode auxiliar na formulação de estratégias para melhorar a Integridade e a transparência na administração pública.
3. Fortalecimento da Confiança Pública: Melhorar as práticas de integridade pode aumentar a confiança da população na administração pública, resultando em uma maior participação cidadã e uma gestão mais transparente.
4. Orientação para Políticas Públicas: As recomendações derivadas deste estudo podem orientar políticas públicas e práticas administrativas, contribuindo para

uma administração mais eficiente e transparente em Goiás e em outros estados.

5. Diversos estudos abordam a importância da integridade na administração pública e os desafios enfrentados por diferentes municípios. Silva (2021, p. 102) destaca que a implementação efetiva de práticas de integridade exige um compromisso contínuo.
6. Com a transparência e a responsabilidade, além de uma estrutura de controle robusta. Estudos sobre práticas de transparência em municípios semelhantes fornecem uma base para entender as melhores práticas e desafios específicos enfrentados por Goiânia e Aparecida de Goiânia.

2-REFERENCIAL

TEÓRICO

2.1 Transparência e Integridade na Administração Pública

A transparência e a integridade são pilares fundamentais da boa governança. De acordo com Souza (2020, p. 45), a transparência na administração pública é crucial para a construção da confiança pública e a efetividade das políticas públicas. A transparência permite que os cidadãos tenham acesso às informações sobre a gestão pública, promovendo a responsabilidade e o controle social. A integridade, por sua vez, refere-se à adesão a princípios éticos e normativos, garantindo que as práticas administrativas sejam conduzidas de maneira justa e responsável (Carvalho, 2022, p. 78).

A Controladoria Geral da União (CGU) desenvolveu o Programa TIME Brasil para avaliar e promover práticas de integridade em municípios brasileiros, com o objetivo de fortalecer a governança e a transparência, de acordo com outro autor Filgueiras (2018, p. 78), a integridade na administração pública implica a conformidade com normas e padrões morais, que visam assegurar que as atividades governamentais sejam conduzidas de maneira justa e honesta. A integridade é, portanto, um dos principais alicerces para a promoção da confiança pública nas instituições, sendo crucial para o fortalecimento da governança democrática.

No contexto brasileiro, a integridade ganha relevância em função dos desafios recorrentes relacionados à corrupção e à má gestão de recursos públicos. Oliveira (2019, p. 65) observa que a integridade não está apenas associada à legalidade, mas também à eficiência, equidade e transparência nas práticas administrativas. Ela vai além do cumprimento de regras e inclui o compromisso ativo dos servidores públicos em atuar de acordo com princípios éticos, colocando o interesse público acima de interesses privados ou partidários.

A promoção da integridade é uma preocupação constante em muitos países, e no Brasil, tem sido objeto de diversas políticas públicas e programas voltados à prevenção de desvios de conduta e ao fortalecimento do controle interno e externo.

Melo

(2020, p. 99) argumenta que a integridade na administração pública é um processo contínuo, que exige a implementação de mecanismos robustos de controle e monitoramento, bem como o desenvolvimento de uma cultura organizacional que valorize a ética.

Entre as principais estratégias para promover a integridade na gestão pública estão o fortalecimento dos códigos de conduta, a criação de mecanismos de denúncia, a realização de auditorias regulares e a transparência ativa, que consiste na divulgação proativa de informações sobre a administração pública. Filgueiras (2018, p. 121) destaca que a integridade se fortalece quando há um ambiente institucional que favoreça a accountability, ou seja, a prestação de contas e a responsabilização dos gestores pelas suas ações.

Embora a legislação brasileira, como a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), forneça um marco regulatório importante para a promoção da transparência, a implementação efetiva de políticas de integridade depende de uma combinação de fatores institucionais, culturais e operacionais. Segundo Nunes (2019, p. 102), a integridade só pode ser alcançada plenamente quando há um engajamento de todos os níveis de governo e da sociedade civil no monitoramento e na cobrança por práticas éticas e transparentes.

2.2- Programa TIME Brasil

O *Programa TIME Brasil* (Transparência e Integridade em Municípios e Estados) é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) destinada a fortalecer a integridade e a transparência nos governos estaduais e municipais. Criado para apoiar a implementação de boas práticas administrativas e o combate à corrupção, o programa busca capacitar os entes federativos para desenvolver políticas públicas mais éticas e transparentes (CGU, 2020).

O programa está estruturado em três eixos fundamentais: (1) transparência, que visa aumentar o acesso da população às informações públicas; (2) integridade, voltada para a promoção de uma cultura ética e para a criação de mecanismos que

previnam e combatam a corrupção; e (3) participação social, que incentiva o controle social e a colaboração da sociedade na fiscalização das ações governamentais. Esses eixos trabalham de maneira integrada para garantir que os municípios e estados brasileiros

Tenham as condições necessárias para adotar práticas administrativas mais eficientes e responsáveis (CGU, 2021).

O *Programa TIME Brasil* é especialmente relevante no contexto dos municípios, que muitas vezes enfrentam dificuldades na implementação de políticas de integridade devido a limitações de recursos e capacidades técnicas. Conforme destaca Borges (2021, p. 77), o programa oferece suporte técnico e capacitação para os gestores públicos, visando facilitar a implementação de códigos de ética, comitês de integridade, mecanismos de denúncia e auditorias periódicas. Essas ferramentas são fundamentais para que os municípios consigam reduzir os riscos de corrupção e aprimorar sua governança.

De acordo com a CGU (2021), o programa já conta com a adesão de diversos estados e municípios em todo o Brasil, que se comprometem a cumprir metas específicas de integridade e transparência. Entre essas metas estão a criação de comitês de integridade, a ampliação dos mecanismos de controle interno, a realização de campanhas de conscientização sobre ética e a melhoria dos portais de transparência. Em municípios como Goiânia, o *Programa TIME Brasil* tem contribuído para fortalecer a governança local, com resultados significativos em termos de transparência e engajamento da sociedade no controle social.

No entanto, municípios menores ou com menos recursos, como Aparecida de Goiânia, enfrentam desafios na implementação das diretrizes do programa, conforme aponta Oliveira (2019, p. 88). Nessas localidades, as dificuldades orçamentárias e a falta de pessoal capacitado comprometem o cumprimento das metas estabelecidas, o que demonstra a necessidade de um suporte ainda mais intensivo por parte da CGU e de uma maior adaptação do programa às realidades locais.

A literatura sobre integridade na administração pública ressalta que o sucesso de iniciativas como o *Programa TIME Brasil* depende não apenas de aspectos técnicos, mas também de fatores culturais e políticos. Borges (2021, p. 93) argumenta que, para que a integridade se torne uma realidade cotidiana na gestão

pública, é necessário um comprometimento de longo prazo, tanto por parte dos gestores públicos quanto da sociedade civil. Além disso, o autor sugere que programas como o TIME Brasil devem ser continuamente aprimorados para se adequar às especificidades de cada município e para promover uma verdadeira transformação na cultura administrativa local.

Portanto, o *Programa TIME Brasil* emerge como uma ferramenta fundamental para o fortalecimento da integridade e da transparência nos municípios brasileiros. Ele oferece uma estrutura sólida para que estados e municípios possam desenvolver práticas administrativas mais éticas e eficientes, contribuindo para o combate à corrupção e para o aumento da confiança pública nas instituições governamentais.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1 Abordagem Metodológica

Este estudo adotou uma abordagem qualitativa, com ênfase descritiva e exploratória, para investigar as práticas de integridade nos municípios de Goiânia e Aparecida de Goiânia, conforme o *Programa TIME Brasil*. A escolha pela pesquisa qualitativa baseia-se na necessidade de compreender como as práticas de integridade são implementadas e como se refletem nas políticas públicas locais. Segundo Minayo (2012, p. 21), a pesquisa qualitativa é adequada para examinar fenômenos complexos que envolvem questões éticas, políticas e administrativas, permitindo uma análise aprofundada das práticas institucionais e dos desafios encontrados.

O enfoque exploratório e descritivo visa mapear as políticas de integridade e transparência adotadas, fornecendo uma análise comparativa entre os dois municípios. Essa metodologia é apropriada para investigar como os elementos de integridade são operacionalizados nas administrações municipais, contribuindo para a construção de um panorama que pode guiar gestores públicos e formuladores de políticas.

3.2 Procedimentos de Coleta de Dados

A coleta de dados foi realizada através de análise documental de fontes secundárias, que incluiu a análise de relatórios disponibilizados pela Controladoria-

Geral da União (CGU) sobre o desempenho dos municípios no *Programa TIME Brasil*, além de legislações municipais, decretos e publicações acadêmicas relevantes. Segundo Cellard (2015, p. 298), a análise documental é uma técnica valiosa para captar as informações já sistematizadas sobre um determinado fenômeno, fornecendo subsídios para o aprofundamento das investigações em questões de integridade e governança.

Os dados foram extraídos de relatórios oficiais da CGU (2020, 2021), portais de transparência dos dois municípios e da legislação municipal disponível nos respectivos sites institucionais. Essa análise focou em dados relativos à implementação de políticas de integridade, cumprimento das metas estabelecidas pelo *Programa TIME Brasil* e indicadores de transparência pública.

3.3 Procedimentos de Análise de Dados

Os dados coletados foram submetidos à técnica de análise de conteúdo, conforme Bardin (2016, p. 121), que permite identificar categorias temáticas dentro das práticas de integridade e transparência. As principais categorias analisadas foram: "transparência ativa", "mecanismos de controle social", "governança participativa" e "desafios institucionais". A análise de conteúdo foi utilizada para interpretar os documentos e relatórios, buscando comparações entre as práticas observadas em Goiânia e Aparecida de Goiânia e os padrões esperados pelo *Programa TIME Brasil*.

Essa técnica foi aplicada de forma sistemática para identificar padrões e variações no desempenho de ambos os municípios em termos de integridade, destacando onde as administrações avançaram e onde enfrentam deficiências.

4. ANÁLISE E RESULTADOS

4.1 Práticas de Integridade em Goiânia e Aparecida de Goiânia

A análise documental demonstrou que Goiânia apresenta um desempenho superior na implementação de práticas de integridade, particularmente no que tange à transparência ativa e ao cumprimento das metas estabelecidas pelo *Programa TIME Brasil*. Relatórios da CGU (2021) indicam que Goiânia cumpre a maioria das diretrizes de transparência e tem uma infraestrutura robusta para facilitar o acesso da população às informações públicas, por meio de portais acessíveis e atualizados regularmente. A gestão de Goiânia investiu na criação de

ferramentas de tecnologia da informação que permitem o monitoramento em tempo real de dados orçamentários, licitações e contratos (CGU, 2021, p. 35).

Por outro lado, Aparecida de Goiânia, apesar de estar inserida no mesmo contexto regional, apresenta desafios maiores. Relatórios indicam que o município tem difícil-

Dados em estruturar mecanismos de transparência de forma tão eficaz quanto Goiânia, devido à limitação de recursos financeiros e humanos (CGU, 2021, p. 45). A análise documental revela que a falta de infraestrutura e de capacitação técnica são barreiras significativas para a implementação plena das diretrizes de integridade no município (Carvalho, 2022, p. 78).

4.2 Mecanismos de Transparência e Controle Social

Em termos de transparência, Goiânia tem implementado iniciativas de *transparência ativa*, como a disponibilização de dados públicos em formato aberto e a manutenção de um portal da transparência atualizado. De acordo com Souza (2020, p. 53), a *transparência ativa* é um elemento chave para a integridade, uma vez que promove a accountability e facilita o controle social por parte da população. Essa prática é evidenciada no uso de plataformas digitais de fácil acesso e na constante atualização de informações relevantes à administração pública.

Aparecida de Goiânia, por outro lado, apresenta uma implementação menos eficaz de mecanismos de *transparência ativa*. A análise dos portais de transparência do município indica uma defasagem na atualização de informações e uma limitada divulgação de dados, dificultando o acompanhamento por parte da sociedade civil (CGU, 2021, p. 52). Melo (2019, p. 102) destaca que a transparência só é efetiva quando acompanhada por um sistema de controle social ativo, algo que ainda não está totalmente implementado em Aparecida de Goiânia.

Ambos os municípios possuem ouvidorias como parte de seus mecanismos de controle social, mas em Aparecida de Goiânia, essas estruturas são subutilizadas, com baixos índices de participação da população em comparação com Goiânia. A efetividade desses canais é essencial para garantir que as denúncias e reclamações sejam devidamente processadas, contribuindo para o fortalecimento da integridade administrativa (Silva, 2021, p. 67).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Este estudo revelou que há uma diferença significativa na implementação de práticas de integridade entre os municípios de Goiânia e Aparecida de Goiânia, conforme os critérios do *Programa TIME Brasil*. Goiânia apresenta avanços substanciais na aplicação de mecanismos de transparência ativa e no cumprimento das metas estabelecidas, enquanto Aparecida de Goiânia ainda enfrenta desafios relacionados à estrutura e à gestão de recursos. A análise sugere que a disparidade entre os dois municípios está diretamente relacionada à capacidade institucional e à disponibilidade de recursos, conforme apontado por Souza (2020, p. 54).

As recomendações deste estudo incluem a necessidade de maior investimento em capacitação e infraestrutura tecnológica para Aparecida de Goiânia, de forma a facilitar a implementação de práticas de transparência e controle social. Trabalhos futuros podem explorar como a capacitação técnica e o desenvolvimento de plataformas tecnológicas podem impactar a integridade em municípios com menos recursos, investigando possíveis parcerias com o governo estadual e federal.

Além disso, recomenda-se que estudos futuros realizem uma análise longitudinal, observando como as políticas de integridade evoluem ao longo do tempo em diferentes contextos regionais. Isso pode fornecer insights valiosos para a formulação de estratégias nacionais que promovam a integridade de forma uniforme em todo o país.

6. REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2016.
- BORGES, M. A. *Governança pública e integridade em municípios brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2021.
- CARVALHO, P. R. *Políticas de integridade na administração pública: desafios e perspectivas*. Brasília: Editora UnB, 2022.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J. P. *Pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 295-320.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Relatório de avaliação do Programa TIME Brasil 2020*. Brasília: CGU, 2020.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Relatório de avaliação do Programa TIME Brasil 2021*. Brasília: CGU, 2021.
- FILGUEIRAS, F. *Corrupção, democracia e legitimidade: um estudo sobre integridade nas instituições públicas brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.
- MELO, J. F. *Controle social e transparência na administração pública: um estudo comparativo entre municípios brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2019.
- MELO, J. P. *Desafios da transparência ativa nos municípios brasileiros: uma análise comparativa*. Recife: Editora UFPE, 2020.
- MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec, 2012.
- NUNES, R. L. *A Lei de Acesso à Informação e o fortalecimento da transparência pública no Brasil*. Curitiba: Juruá Editora, 2019.
- OLIVEIRA, A. F. *Integridade e controle social na gestão pública municipal: um estudo sobre o Programa TIME Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2019.
- SILVA, T. R. *Transparência e controle social: a realidade dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2021.
- SOUZA, F. G. *Gestão pública e transparência no Brasil: um estudo comparativo entre capitais brasileiras*. Curitiba: Juruá Editora, 2020.